

Pubblicato il 30/05/2025

N. 10485/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00505/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 505 del 2023, proposto da Telecom Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Carpagnano e Giulia Giordano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Iliad Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Pacciani, Vito Auricchio e Valerio Mosca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Filippo Pacciani in Roma, via di San Nicola Da Tolentino 67;

per l'annullamento

- del provvedimento n. 30376 assunto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 2 novembre 2022 e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 42/2022, con il quale è stato deliberato: "a) che la condotta descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Telecom Italia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21, comma 1, lettere b) e d), e 22, comma 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la reiterazione; b) di irrogare alla società Telecom Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 € (unmilione di euro);
- di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso, ivi compresa - per quanto occorrer possa - la comunicazione dell'AGCM di avvio del procedimento istruttorio PS12231, notificata a TIM in data 22 dicembre 2021, con la quale l'AGCM ha contestato a TIM la violazione degli artt. 20, 21 c. 1 lett. b) e d) e 22 c. 2 del Codice del Consumo; il provvedimento di rigetto degli impegni proposti da TIM, assunto in data 27 aprile 2021; la comunicazione delle risultanze istruttorie, notificata a TIM in data 10 agosto 2022; la delibera n. 345/22/CONS, assunta dall'AGCOM in data 28 settembre 2022, nonché il provvedimento, comunicato alla Società il 3 giugno 2022, con cui l'AGCM ha rigettato l'istanza di riesame della decisione di Rigetto degli Impegni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e di Iliad Italia S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2025 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Oggetto del presente giudizio è il provvedimento n. 30376, con cui l’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha accertato che Telecom Italia S.p.A. (“TIM”) ha posto in essere una pratica commerciale scorretta, *sub specie* ingannevole, ai sensi degli artt. 21, comma 1, lett. b) e d) e 22, comma 2, del Codice del Consumo, relativa all’attività promozionale posta in essere per tre offerte di telefonia fibra fissa *Premium, Executive e Magnifica*, irrogando alla società medesima una sanzione pecuniaria di euro 1.000.000,00.

1.1. – Più in dettaglio, l’AGCM, ricevuta anche la segnalazione di Iliad Italia S.p.A. (“Iliad”), ha avviato in data 22 dicembre 2021 il procedimento istruttorio PS12231, concluso con provvedimento sanzionatorio del 2 novembre 2022, con il quale ha accertato che TIM, nell’ambito della predetta campagna pubblicitaria, ha omesso di indicare sul proprio sito *web* (per le tre offerte di telefonia fibra fissa *Premium, Executive e Magnifica*) e in uno *spot* televisivo (solo per l’offerta *Magnifica*) tutte le informazioni indispensabili al consumatore per assumere una decisione commerciale consapevole.

Secondo l’Autorità, TIM ha predisposto i messaggi promozionali in modo da evidenziarne unicamente le caratteristiche positive e i vantaggi in termini economici e tecnici/prestazionali, posizionando, invece, in modo meno visibile e non immediatamente rilevabile dal consumatore tutte le altre informazioni utili e/o rilevanti, costituite da:

1) per le offerte *Executive e Premium*, alcune informazioni sulle condizioni economiche, in particolare, (i) i costi a consumo delle telefonate (19 cent./min e 19 cent. di scatto alla risposta) che si aggiungono al canone fisso mensile, in caso di sottoscrizione dell’offerta attraverso canali diversi dall’*online*, (ii) i costi di disattivazione (30 euro in caso di cessazione della

linea e 5 euro in caso di migrazione verso altro operatore) e (iii) i costi di recesso prima di 24 mesi (i costi di attivazione e del modem, per un importo pari a 10 euro per ogni mese che manca alla scadenza dei 24 mesi e per ciascuna delle due voci);

2) per l'offerta *Magnifica*, (i) le limitazioni tecniche (in particolare l'abilitazione della centrale dell'utente alla tecnologia XGS-PON e gli apparati di cui deve dotarsi l'utente), (ii) le possibili conseguenze connesse all'adesione alla sperimentazione *Magnifica*, ossia la perdita del numero fisso in caso di passaggio ad altro operatore o ad altra offerta Telecom, (iii) i costi a consumo delle telefonate che si aggiungono al canone mensile indicato in euro 49,90 euro (ossia il costo delle telefonate 19 cent./min e 19 cent. di scatto alla risposta), (iv) i possibili disservizi che l'utente avrebbe potuto subire durante la fase di sperimentazione in termini di qualità, di continuità del servizio e di ritardo nei tempi di attivazione dell'offerta *Magnifica*.

Per quanto riguarda il sito internet, le informazioni in questione erano accessibili al consumatore unicamente attraverso più passaggi di non immediata attuazione, oppure attraverso *link* posti in fondo alla pagina di presentazione delle offerte.

Nello spot televisivo dell'offerta *Magnifica*, invece, TIM ha enfatizzato i vantaggi tecnici del prodotto offerto (“*Nasce Magnifica con la nuova fibra di TIM, 10 volte più veloce di sempre. Veloce. Potente. Stabile. Sicura. Con la soluzione tecnologica TS+ e un servizio di assistenza tecnica dedicata. Semplicemente Magnifica*”), riportando invece in modo poco leggibile sullo schermo le indicazioni relative all'aspetto sperimentale dell'offerta e a alcune sue limitazioni, a causa del colore e delle dimensioni ridotte dei caratteri utilizzati, nonché della velocità di passaggio dei *disclaimer* collocati in fondo allo schermo.

1.2. – Alla luce di tali evidenze, l'Autorità ha ritenuto che l'attività promozionale delle tre offerte citate, posta in essere da TIM, abbia

configurato una violazione degli artt. 21, comma 1, lett. b) e d) e 22, comma 2, del Codice del Consumo, non essendo state fornite in maniera immediatamente visibile le informazioni indispensabili al consumatore per consentirgli di assumere una decisione commerciale consapevole.

1.3. – L’Autorità ha, per l’effetto, irrogato a TIM una sanzione pecuniaria quantificata in un milione di euro, tenuto conto, alla luce dell’art. 27 del Codice del Consumo e dell’art. 11 della legge n. 689 del 1981, della gravità della violazione, della dimensione economica del professionista, dell’ampiezza di diffusione della pratica, della durata della stessa (da ottobre 2021 alla fine di marzo 2022), nonché dell’esistenza di una circostanza aggravante (recidiva) e di una circostanza attenuante, rappresentata dai rimborsi riconosciuti ad alcuni dei consumatori interessati dalla pratica.

2. – TIM ha impugnato il provvedimento dell’Autorità, articolando quattro motivi:

a) il primo, di carattere procedurale, con cui è stato censurato il fatto che l’Autorità abbia acquisito la memoria finale della segnalante Iliad successivamente alla scadenza del termine perentorio di conclusione della fase istruttoria;

b) il secondo motivo concernente il rigetto degli impegni e il rigetto dell’istanza di riesame;

c) il terzo motivo con cui è contestata la sussistenza dei caratteri di scorrettezza e ingannevolezza nell’attività promozionale posta in essere per le offerte fibra *Premium*, *Executive* e *Magnifica*;

d) l’ultimo motivo attinente alla quantificazione della sanzione irrogata.

3. – Si sono costituite in causa, per resistere al ricorso, l’AGCM, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e Iliad.

4. – All’udienza pubblica del 16 aprile 2025, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

5. – Il ricorso è infondato.

6. – Con il primo motivo, la ricorrente lamenta la violazione dei principi di buon andamento, del giusto processo e del diritto di difesa, in quanto l’Autorità, nel valutare le condotte poste in essere da TIM, avrebbe tenuto conto anche delle osservazioni formulate da Iliad nella sua memoria finale, nonostante quest’ultima fosse stata depositata tardivamente in data 13 settembre 2022, quindi oltre il termine di chiusura della fase istruttoria, fissato per il 12 settembre 2022.

Il motivo è infondato, per l’assorbente ragione che la memoria finale di cui si discute è stata inviata da Iliad all’Autorità a mezzo comunicazione PEC proprio in data 12 settembre 2022, dunque rispettando il termine finale prefissato (*cfr.* doc. 6 di Iliad).

Il fatto che la comunicazione PEC sia stata inviata, e ricevuta dall’AGCM, alle ore 21.04 del 12 settembre 2022 non comporta che il deposito della memoria in essa contenuta debba essere considerato effettuato il giorno seguente.

L’art. 19 del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore (delibera AGCM 1 aprile 2015, n. 25411), rubricato “*Comunicazioni*”, dispone che le comunicazioni previste dal regolamento possano essere effettuate anche mediante posta elettronica certificata e che “*In caso di trasmissione tramite posta elettronica certificata o fax, i documenti si considerano pervenuti al destinatario il giorno stesso in cui sono stati inviati, salvo prova contraria*”.

Alla luce di tale previsione, la memoria, che è stata inviata da Iliad entro le ore 24 del 12 settembre 2022, deve considerarsi pervenuta nella medesima data all’AGCM, anche se quest’ultima l’ha poi concretamente protocollata il giorno seguente.

L’art. 19 del Regolamento non contiene, infatti, una specificazione in ordine all’orario entro il quale le comunicazioni devono essere inviate per essere considerate tempestive.

Ne consegue, nel caso di specie, la piena valutabilità della memoria finale di Iliad da parte dell’Autorità.

7. – A mezzo del secondo motivo di ricorso, TIM censura le decisioni assunte dall’Autorità *(i)* di rigettare gli impegni presentati ai sensi dell’art. 27, comma 7, Cod. Cons. e *(ii)* di non accogliere l’istanza di revisione della precedente decisione negativa.

7.1. – In punto di fatto la ricorrente riferisce:

- che, con istanza in data 7 febbraio 2022, integrata in data 23 febbraio e 31 marzo 2022, TIM ha presentato all’AGCM un primo *set* di impegni finalizzati a fornire al consumatore, in relazione a ciascuna delle tre offerte fibra, un quadro informativo più chiaro e più completo in merito alle informazioni tecniche ed economiche, in modo da fugare ogni eventuale opacità rispetto al nucleo informativo essenziale fornito al consumatore per effettuare una scelta commerciale consapevole;

- che, tra i vari impegni proposti, vi era l’impegno n. 5, volto a garantire l’effettivo ristoro dei consumatori potenzialmente interessati dalla carenza informativa legata al costo delle chiamate a consumo per le attivazioni delle offerte *Premium* ed *Executive* in canali diversi dal canale di attivazione online; in dettaglio, l’impegno n. 5 prevedeva il ristoro e/o l’attivazione gratuita delle chiamate illimitate comprese nella tariffa mensile fissa a favore dei clienti interessati dalle asserite carenze informative nell’ambito delle procedure di gestione dei reclami del *customer care*;

- che, con delibera del 27 aprile 2022, l’Autorità ha rigettato gli impegni di TIM, ritenendo che gli stessi “*non risultano idonei a rimuovere gli effetti determinatisi a danno dei consumatori interessati dalla possibile scorrettezza contestata nella comunicazione di avvio del procedimento*” e precisando in particolare che “*le misure proposte al riguardo (impegno n. 5) non prevedono un effettivo quid pluris in termini di ristoro a favore di tali consumatori, non riguardando tutti coloro che hanno sottoscritto le*

offerte oggetto del procedimento nel periodo ottobre 2021- marzo 2022, ma solo una parte largamente minoritaria, corrispondente a coloro che hanno presentato un reclamo (pari a circa l'1%)”;

- che, successivamente, TIM ha presentato formale istanza di riesame della decisione di rigetto degli impegni; tale istanza è stata oggetto di confronto con l'AGCM nel corso di una apposita audizione tenutasi in data 5 maggio 2022, a seguito della quale TIM ha inviato una comunicazione all'AGCM in cui ha chiarito che l'impegno n. 5, lungi dall'essere rivolto ad un numero chiuso e predeterminato di consumatori, era stato concepito in modo da avere una portata aperta e di consentire di ottenere il ristoro a tutti i clienti che avessero attivato le offerte Premium ed Executive nei canali diversi dal canale *online* nel periodo oggetto di esame da parte dell'Autorità;

- che, con comunicazione in data 3 giugno 2022, l'Autorità ha riferito a TIM di aver analizzato l'istanza di revisione nel corso dell'audizione del 31 maggio 2022 e di aver deliberato il rigetto della stessa, in quanto “*non emergono elementi nuovi, di fatto o di diritto, che consentano di rivedere le proprie determinazioni assunte in data 27 aprile 2022*”; l'Autorità ha poi precisato che “*Per quanto riguarda la nuova proposta di integrazione degli impegni formulata nella medesima istanza di riesame del 3 maggio 2022, si ritiene che essa, oltre a essere pervenuta tardivamente, appare insufficiente a garantire la piena efficacia della misura n. 5 , in quanto, nonostante la modifica del testo della comunicazione che sarebbe inviata ai clienti interessati in fattura, questa sarebbe l'unica modalità informativa prevista, ed essa accennerebbe soltanto alla possibilità di rimborsi, rimandando per i dettagli e la richiesta a un contatto con il Servizio Clienti 187*”.

7.2. – Alla luce di ciò, TIM deduce che la decisione di rigetto degli impegni sia illegittima, perché l'AGCM non si sarebbe pronunciata sull'idoneità complessiva degli impegni a rimuovere i profili di asserita scorrettezza,

motivando il rigetto esclusivamente in relazione all'impegno n. 5 considerato inidoneo.

Quanto all'impegno n. 5, poi, la decisione dell'Autorità sarebbe stata frutto del fraintendimento fattuale che i consumatori interessati dalla misura di ristoro coincidessero con il numero chiuso dei (pochi) reclami ricevuti, quando invece l'impegno n. 5 avrebbe previsto il ristoro da parte di TIM (e, nella sua versione definitiva, l'attivazione gratuita dell'offerta relativa alle chiamate illimitate compresa nella tariffa mensile fissa) a favore dei clienti che avessero attivato le offerte Premium ed Executive nel periodo ottobre 2021 – marzo 2022 in canali diversi dal canale online.

I consumatori sarebbero stati, peraltro, resi edotti del loro diritto al ristoro tramite l'inserimento di una comunicazione nelle fatture successive all'eventuale pubblicazione del provvedimento di accettazione degli impegni.

Tale fraintendimento informativo non sarebbe stato superato nemmeno a seguito dell'istanza di revisione.

Quest'ultima sarebbe, inoltre, illegittima anche perché motivata non più sulla scorta dell'asserita limitata platea dei destinatari della misura (come nella decisione di rigetto degli impegni), ma in considerazione della circostanza che agli utenti potenzialmente interessati, pur resi edotti da TIM della possibilità di ottenere il ristoro, non fosse assicurato il rimborso automatico.

Questo cambio di paradigma nella valutazione avrebbe comportato, ad avviso di TIM, un vistoso eccesso di potere, consistito nel prospettare *ex post* il ristoro automatico come metro di adeguatezza degli impegni quando invece l'AGCM avrebbe dovuto limitarsi a verificare la rispondenza del rimedio alle preoccupazioni da essa identificate nel Procedimento.

Il rigetto degli impegni sarebbe anche illogico, perché TIM ha ugualmente implementato le misure inserite negli impegni e l'Autorità ha accertato che per effetto di tale implementazione la condotta è cessata al 31 marzo 2022.

Con l'accoglimento degli impegni e, in particolare, dell'impegno n. 5, si sarebbe potuto rimediare alla censurata carenza informativa non solo *pro-futuro* ma anche ripristinando la situazione dei clienti che avessero già sottoscritto le offerte oggetto del procedimento fino a marzo 2022.

7.3. – Le censure non sono fondate.

7.4. – Secondo giurisprudenza consolidata, l'AGCM gode di ampia discrezionalità nell'accogliere o nel respingere le proposte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione.

Tale lata discrezionalità si estrinseca in una duplice direzione: sia nell'accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza esaminata, merita comunque la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall'accettazione della dichiarazione di impegno, sia nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello *ius poenitendi* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 novembre 2024, n. 9206).

Nel caso di specie, la motivazione di ritenuta inidoneità degli impegni, formulata dall'Autorità, risulta esaustiva e non illogica.

In essa viene rappresentato, da un lato, che gli impegni, complessivamente considerati, non consentono di rimuovere tutti gli effetti determinatisi a danno dei consumatori e, dall'altro lato, che la principale criticità risiede proprio nell'impegno n. 5, il quale è idoneo a ristorare solo una parte largamente minoritaria di coloro che avevano sottoscritto le offerte oggetto del procedimento, ossia solo coloro che avevano presentato un reclamo (pari a circa l'1%).

Quest'ultima valutazione dell'Autorità non appare frutto di travisamento, atteso che, nella prima versione degli impegni del 23 febbraio 2022, la misura n. 5, rubricata “*Gestione dei reclami*”, prevedeva che il rimborso *una tantum* di €5 e l'applicazione gratuita al cliente della tariffa promozionale per l'attivazione *on line* avvenissero “*nell'ambito dei*

consueti interventi di gestione dei reclami” e, dunque, fossero rivolti solo ai clienti che avevano fatto reclamo, non a tutti coloro che avevano sottoscritto l’offerta, così come osservato dall’Autorità.

Nella successiva comunicazione del 31 marzo 2022, TIM rappresentava all’AGCM la sua disponibilità ad inserire nelle fatture dei clienti la seguente dicitura: “*Gentile cliente qualora avessi necessità di avere chiarimenti sugli addebiti relativi alle chiamate della tua Offerta Premium[Executive] potrai contattarci gratuitamente al servizio clienti 187. TI ricordiamo che la tua offerta prevede chiamate a consumo al costo di 19 €cent/minuto e 19 €cent di scatto alla risposta”*.

Ciò all’asserito fine di “*incrementare la soddisfazione dei clienti che hanno già sottoscritto e attivato le offerte, mettendo questi ultimi a conoscenza della misura e consentendo loro di segnalare a TIM che la tariffazione effettiva non risponde alle proprie attese”*.

La descritta informativa aggiunta nelle fatture, tuttavia, non conteneva una menzione puntuale circa la possibilità di ottenere un ristoro economico, ma invitava genericamente il cliente a contattare il servizio clienti in caso di necessità di chiarimenti.

Non è, quindi, illogica la valutazione dell’AGCM che ha rinvenuto in questo impegno, così come da ultimo riformulato, l’assenza di “*un effettivo quid pluris in termini di ristoro a favore di tali consumatori”*.

È solo con la successiva istanza di revisione, integrata in data 12 maggio 2022, che TIM ha ulteriormente inserito nel predetto messaggio informativo il chiarimento che il cliente avrebbe potuto contattare TIM “*gratuitamente al servizio clienti 187 anche per ottenere un ristoro ove la tua attivazione sia stata effettuata in un canale diverso dal sito web di TIM nel periodo ottobre 2021 – marzo 2022”*.

Nonostante il tenore di quest’ultima integrazione del messaggio, tuttavia, non appare illogico che l’AGCM abbia comunque ritenuto l’impegno n. 5 insufficiente ad eliminare gli effetti determinatisi in danno dei consumatori

interessati dalla pratica scorretta, attesa la limitata sede ove l’informativa era contenuta (solo nelle fatture) e la genericità del suo contenuto, riferito solamente ad una possibilità di rimborso, senza altro specificare.

Non si è, peraltro, verificato alcun “cambio di paradigma nella valutazione” da parte dell’Autorità in quest’ultima decisione (contenuta nel rigetto dell’istanza di riesame) rispetto a quella esposta nella prima decisione di rigetto degli impegni.

L’Autorità ha, infatti, continuato ad evidenziare la non sufficiente informazione rivolta ai clienti in merito alla possibilità di ottenere il rimborso. Un’insufficiente informazione che non consentiva quindi di conseguire quell’ “effettivo quid pluris in termini di ristoro a favore dei consumatori” che era stato posto dall’Autorità a fondamento della prima decisione di rigetto degli impegni.

Le considerazioni che precedono portano a concludere che l’Autorità, nell’esercizio dell’ampio potere discrezionale di cui è titolare in materia, abbia adeguatamente motivato sia il rigetto degli impegni, sia la decisione di non modificare tale decisione a seguito delle ulteriori integrazioni apportate da TIM ai propri impegni.

8. – Nel terzo motivo di ricorso TIM contesta la sussistenza dei caratteri di scorrettezza e ingannevolezza nella sua attività promozionale per le offerte *Premium, Executive e Magnifica*.

In particolare, deduce che l’Autorità avrebbe trascurato di considerare che la carenza di informazione ai consumatori potrebbe configurarsi solo con riferimento a quei dati o informazioni che siano tali da alterare la reale percezione del consumatore in ordine all’offerta commerciale che lo interessa.

L’Autorità, inoltre, non avrebbe tenuto conto che viene in rilievo il concetto di “consumatore medio”, ossia quello “normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui opera le proprie scelte”. Di conseguenza, una condotta omissiva per

essere considerata ingannevole deve avere ad oggetto informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno per prendere una decisione consapevole.

8.1. – Con specifico riferimento alla carenza informativa contestata in relazione alla minore evidenza grafica, nel sito web, dei costi a consumo delle chiamate in cui il consumatore sarebbe incorso se avesse attivato le offerte *Premium* ed *Executive* in canali diversi da quello online, TIM osserva che ai fini dell’apprezzamento della rilevanza del difetto di informazione, l’AGCM avrebbe dovuto considerare “i limiti del mezzo di comunicazione” impiegato ai sensi dell’art. 22 del Codice del Consumo e, dunque, tenere conto delle restrizioni del sito *web* e prendere così in esame le altre misure adottate dal professionista per rendere disponibili le informazioni ai consumatori anche con altri mezzo.

L’AGCM, infatti, non avrebbe tenuto conto della circostanza che, prima del momento della sottoscrizione dell’offerta, il consumatore avrebbe ricevuto comunque l’informativa sui costi delle chiamate in negozio e negli altri canali diversi dal canale *online* prima della sottoscrizione dell’offerta.

Alla luce di ciò, l’informativa contenuta nel canale *web* in relazione alla gratuità delle chiamate per le attivazioni delle offerte fibra *online* appare veritiera e insuscettibile di indurre in errore il consumatore medio nella fattispecie concreta.

Ad avviso di TIM, il fatto che dopo l’avvio dell’istruttoria essa abbia implementato le informazioni disponibili sul sito *web* non potrebbe essere considerato la riprova che tali informazioni potevano essere effettivamente riportate sin dall’avvio dell’attività promozionale in maniera più evidente e immediata per il consumatore. Le modifiche apportate avrebbero dovuto, invece, essere interpretate come attestazione della diligenza professionale dell’operatore, pronto ad adeguare la propria condotta ai rilievi dell’Autorità e non certo sintomatiche della prevedibilità *ex ante* da parte

di TIM dell'inadeguatezza della propria condotta commerciale alla luce dei principi applicativi del Codice del Consumo.

8.2. – Con riferimento allo *spot* televisivo per l'offerta Magnifica, TIM contesta che lo stesso potesse costituire un “invito all'acquisto” e, dunque, costituisse una pratica commerciale ingannevole, atteso che quest'ultimo non solo non riportava i costi delle telefonate, ma risultava intenzionalmente del tutto privo di qualsivoglia indicazione sui costi del servizio.

8.3. – Le censure non sono fondate.

8.4. – Giova evidenziare, in termini generali, che ai sensi dell'art. 21, comma 1, del Codice del consumo è considerata “ingannevole” non soltanto la pratica commerciale attraverso la quale siano veicolate informazioni non corrispondenti al vero, ma anche la pratica che contiene un'informazione che “*seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio*” riguardo degli elementi indicati dalla medesima disposizione tra i quali, per ciò che qui più interessa, anche “*il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo*” (lett. d).

La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, da tempo chiarito che gli art. 21 e 22 del Codice del Consumo “*impongono al professionista, nell'attività di promozione e pubblicità del prodotto commercializzato, di rispettare sempre l'obbligo di chiarezza e completezza delle informazioni fornite ai consumatori, in maniera tale da non falsarne le scelte. Un messaggio pubblicitario contenente informazioni di per sé corrette, può essere comunque percepito in maniera distorta, da parte dei consumatori, per effetto della contestuale omissione di altre informazioni, di carattere essenziale, così da farlo risultare privo di quei caratteri di chiarezza e completezza, che la legge richiede e che scaturiscono dalla corretta combinazione delle informazioni effettivamente contenute nel messaggio e*

di quelle che invece sono state omesse” (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I, 3 giugno 2019, n.7123).

Il carattere ingannevole di un messaggio pubblicitario può, quindi, riguardare anche *“le modalità con cui un messaggio veicola al consumatore un determinato bene o servizio, quando incidono sulla capacità dello stesso di comprendere l'esatta natura di ciò che gli viene offerto, manipolandone artificialmente il processo selettivo”*, con la conseguenza che *“in questi casi, il giudizio di ingannevolezza riguarda la stessa forma espositiva del messaggio, indipendentemente dal contenuto veritiero dello stesso, e si incentra sulla valutazione del primo impatto che la comunicazione ha sul consumatore considerando tutti gli elementi (grafici e di contesto) che possono distogliere l'attenzione del professionista”* (Cons. Stato, sez. VI, 14 settembre 2018, n. 5396).

Segue da ciò che il carattere ingannevole di una pratica commerciale non dipende solo dalla intrinseca falsità delle informazioni somministrate al consumatore, ma anche dal fatto che, per il modo in cui il prodotto o servizio è presentato, esso sia idoneo ad ingannare il consumatore medio quanto alla natura o alle caratteristiche principali del prodotto o servizio, inducendolo in tal modo ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe adottato in assenza di tale pratica.

Il complesso delle indicazioni formanti il contenuto dei messaggi pubblicitari diffusi via internet, ovvero con il mezzo televisivo, indubbiamente recano una portata ampiamente decettiva – e tale da influenzare, in difetto di completa, corretta ed esaustiva informazione – le scelte commerciali del consumatore, segnatamente ove si consideri che essi dimostrano chiara idoneità a indurre in errore il consumatore stesso in relazione alla natura, alle caratteristiche principali dei prodotti, alle condizioni ed ai requisiti necessari per l'utilizzo dei veicoli citati su strada pubblica, inducendolo pertanto ad assumere una decisione di natura

commerciale che non avrebbe altrimenti preso (cfr. TAR Lazio - Roma, Sez. I, 19 marzo 2025, n. 5699).

Si evidenzia, inoltre, che – sempre secondo giurisprudenza consolidata – l'onere di completezza informativa deve essere assolto dal professionista sin dal primo contatto con il consumatore, essendo scopo della disciplina consumeristica quello di salvaguardare la sua libertà di autodeterminazione sin dall'iniziale presentazione del servizio.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la giurisprudenza ha evidenziato – peraltro proprio in relazione a sanzioni per pratiche commerciali scorrette *on-line* – che ciò che rileva è il messaggio che “*prende l'attenzione*” del consumatore al suo primo contatto con il sito: devono essere fornite informazioni corredate di tutti gli elementi essenziali per consentire un corretto e obiettivo discernimento al consumatore sin dal primo momento in cui vi è il contatto con il sito informatico che vende il prodotto, e non invece a seguito di ulteriori passaggi compiuti nella “*navigazione*” sul sito *on-line* (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 14 ottobre 2019, n. 6984).

Nell'apprezzare l'attitudine decettiva della forma del messaggio pubblicitario deve, peraltro, prendersi in considerazione il parametro normativo del “*consumatore medio*”. Come di recente chiarito dalla Corte di giustizia (sentenza 14 novembre 2024, causa C-646/22) quest'ultimo, in termini generali, coincide con “*una persona, da un lato, normalmente informata e, dall'altro, ragionevolmente attenta ed avveduta*” anche se stabilire quale sia la reazione del consumatore medio rispetto a una determinata prassi commerciale “*non può essere un'attività puramente teorica*” ma impone di “*tener conto anche di considerazioni più attinenti alla realtà*” quale, in particolare, la circostanza che “*la capacità decisionale di un individuo possa essere falsata da limitazioni, quali distorsioni cognitive*”.

8.5. – Sulla scorta predette coordinate ermeneutiche, il Collegio ritiene che l'attività promozionale posta in essere da TIM, e contestata a mezzo del

provvedimento impugnato, presenti un carattere ingannevole, in quanto ha veicolato messaggi pubblicitari obiettivamente ambigui e incompleti, come tali idonei ad indurre in errore il consumatore medio in ordine alle condizioni economiche e tecniche a cui è prestato il servizio di che trattasi.

8.6. – Con riferimento alle due offerte *Executive* e *Premium*, risulta dimostrato in giudizio che, al momento di avvio del procedimento istruttorio, la relativa pubblicità presente sulla prima pagina del sito *web* di TIM non conteneva alcuna immediata indicazione circa il fatto:

- a) che il canone mensile ivi indicato (rispettivamente di 29,90 euro e 34,90 euro) fosse omnicomprensivo del costo a consumo delle chiamate solamente se l'attivazione dell'offerta avveniva tramite canale *on line*;
- b) che fossero da sostenere anche dei costi di disattivazione (30 euro in caso di cessazione della linea e 5 euro in caso di migrazione verso altro operatore) e, in caso di recesso prima di 24 mesi, dei costi di attivazione e del modem, per un importo pari a 10 euro per ogni mese che manca alla scadenza dei 24 mesi e per ciascuna delle due voci.

Dalla prima lettura di tale pubblicità, dunque, il consumatore non poteva essere edotto del fatto che, se avesse attivato l'offerta al di fuori del canale *on line*, avrebbe dovuto sostenere anche l'ulteriore addebito di 19 centesimi/minuto e 19 centesimi allo scatto alla risposta e che avrebbe dovuto sostenere ulteriori costi in caso di disattivazione e recesso dal servizio.

Anche la scheda dell'offerta *Magnifica*, presente sulla prima pagina *web* di TIM, non indicava i costi a consumo delle chiamate che si aggiungevano al canone mensile di 49,90 euro, né le limitazioni tecniche, la perdita del numero fisso in caso di passaggio ad altro operatore o ad altra offerta Telecom, e i possibili disservizi durante la fase di sperimentazione per la medesima offerta.

Tali informazioni sarebbero state accessibili dal consumatore solamente cliccando su uno, o in taluni casi, due successivi *link* presenti nella pagina

web, che determinavano la comparsa di *pop up* informativi.

8.7. – Alla luce di tali evidenze di fatto, risulta attendibile la valutazione compiuta dall’Autorità che ha ritenuto ingannevole questa modalità di prospettazione dei termini economici e tecnici delle tre offerte.

La mancanza – nella prima pagina *web* – delle informazioni essenziali sul prezzo complessivo e sui profili tecnici del servizio era idonea, infatti, a determinare un “effetto aggancio” del consumatore, perché creava in quest’ultimo la convinzione che il prezzo indicato rappresentasse la totalità del costo da sostenere per usufruire dell’offerta e che non vi fossero limitazioni tecniche per la fruizione del servizio.

Questa carenza di informazioni appare effettivamente suscettibile di determinare un effetto decettivo sulla libertà e piena consapevolezza della scelta del consumatore, segnatamente in ragione della preclusione ad una completa intellegibilità in ordine all’esatta quantificazione dell’esborso complessivo da sostenere a fronte del servizio di fibra fissa, nonché in ordine alle limitazioni tecniche dello stesso.

Il deficit informativo riguardante le modalità di calcolo del prezzo e le condizioni di utilizzo del servizio/prodotto assume un rilievo giuridico centrale ai fini della valutazione di ingannevolezza della pratica commerciale, in quanto questi elementi rappresentano indubbiamente i principali elementi comparativi che orientano il consumatore nell’effettuare una scelta di acquisto consapevole.

Quanto all’indicazione del prezzo nelle comunicazioni commerciali, in particolare, la giurisprudenza ha chiarito che essa debba includere ogni onere economico gravante sul consumatore, il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, o che comunque debba presentare, contestualmente e con adeguata evidenza grafica e/o sonora, tutte le componenti che concorrono al computo del prezzo, al fine di rendere chiara e compiuta l’informazione fornita al consumatore.

In particolare, quando l'operatore commerciale ricorre ad una scomposizione in tariffa base e supplementi che devono essere sommati alla prima, deve essere in ogni caso garantita ai potenziali destinatari del messaggio la possibilità di percepire in maniera precisa e sufficientemente immediata il prezzo finale del servizio (*cfr.* Cons. Stato, Sez. VI, 8 febbraio 2022, n. 879).

Deve anche ribadirsi che, secondo giurisprudenza consolidata, l'onere di completezza informativa deve essere assolto dal professionista sin dal primo contatto con il consumatore al fine di evitare “agganci ingannevoli”. L'informazione sulle caratteristiche del prodotto offerto deve, così, essere quanto più possibile “completa” e “autosufficiente” fin dal primo significativo contatto tra consumatore e professionista, senza che possa rinviarsi a momenti successivi o a documenti informativi o pagine *web* rinvenibili altrove e, dunque, di non immediata individuazione e comprensione.

Infatti, una volta catturata l'attenzione del consumatore, la circostanza per la quale, in altri e successivi momenti, lo stesso consumatore possa approfondire la modalità di fruizione del prodotto stesso e le sue effettive qualità in relazione a quanto enfatizzato al primo contatto con evidenza grafica primaria risulta irrilevante ai fini del giudizio di ingannevolezza della pratica commerciale.

È stato, in particolare, osservato che il rinvio a ulteriori fonti di informazione, tra l'altro di consultazione solo eventuale tramite un link che apre ulteriori pagine *web*, non consente di sanare *ex post* l'inadempimento dell'onere informativo imposto al professionista, così come la presenza in un sito internet di informazioni ulteriori rispetto a quelle fruibili “in prima battuta” non può assumere rilievo in quanto le stesse seguono il prodursi del c.d. effetto-aggancio ricollegato al primo contatto con il professionista (*cfr.*, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 25 marzo 2025, n. 2462).

Alla luce di ciò, appare destituita di fondamento la tesi difensiva di TIM secondo cui le lacune informative presenti nella pubblicità del sito sarebbero state comunque colmate prima del momento della sottoscrizione dell'offerta da parte del consumatore, atteso che quest'ultimo avrebbe ricevuto l'informativa sui costi delle chiamate in negozio e negli altri canali diversi dal canale online.

8.8. – Non appare fondata nemmeno la deduzione difensiva secondo cui l'Autorità non avrebbe tenuto in considerazione i limiti dei mezzi di comunicazione impiegati, ai sensi dell'art. 22 del Codice del Consumo.

Deve ritenersi, infatti, che il mezzo prescelto da TIM per veicolare il messaggio pubblicitario non fosse tale da imporre restrizioni di spazio.

TIM avrebbe, quindi, ben potuto realizzare le pagine internet relative alle tre offerte inserendo in evidenza le informazioni rilevanti per il consumatore, e, in particolare, i costi aggiuntivi al canone e le eventuali limitazioni tecniche, così da consentire al consumatore di potersi rendere conto dell'effettiva utilità e convenienza di queste offerte rispetto alla propria posizione.

La controprova di quanto detto è stata fornita dalla stessa TIM che, infatti, a partire dal 31 marzo 2022, ha inserito nelle pagine web tutte le informazioni rilevanti, così come evidenziato anche dall'AGCM.

8.9. – Non fondata, infine, risulta anche l'ulteriore censura con cui TIM sostiene che lo *spot* televisivo relativo all'offerta fibra *Magnifica* non costituirebbe una pratica commerciale ingannevole, perché non sarebbe configurabile quale “invito all'acquisto” ai sensi dell'art. 22, comma 4, del Codice del Consumo, in quanto lo *spot* non solo non riportava affatto i costi delle telefonate, ma risultava intenzionalmente del tutto privo di qualsivoglia indicazione sui costi del servizio.

La censura è infondata per l'assorbente rilievo che tale *spot* televisivo, per il suo contenuto specifico, era da qualificare quale pratica commerciale in

quanto comunicazione commerciale relativa alla promozione di un prodotto nei confronti dei consumatori.

Tale *spot* è, inoltre, da considerare decettivo, così come condivisibilmente ritenuto dall'AGCM, perché esso enfatizzava i vantaggi tecnici del prodotto offerto e indicava invece le informazioni circa l'aspetto sperimentale dell'offerta in modo meno visibile e poco leggibile, a causa del colore e delle dimensioni ridotte dei caratteri utilizzati.

8.10. – In conclusione, il Collegio ritiene non affatto da illogicità o travisamenti di fatto il giudizio compiuto dall'Autorità che ha qualificato come ingannevole la condotta posta in essere dall'operatore telefonico, perché quest'ultimo è venuto meno all'obbligo di predisporre messaggi pubblicitari chiari e completi, omettendo di fornire al consumatore, sin dal primo contatto negoziale, gli elementi essenziali per comprendere le tre promozioni di offerte in esame.

9. – A mezzo del quarto motivo di ricorso, TIM contesta il *quantum* della sanzione irrogata pari a euro 1.000.000,00, che violerebbe le previsioni dell'art. 27, commi 9 e 13, del Codice di Consumo, nonché dell'art. 11 della legge n. 689 del 1981 e sarebbe sproporzionata e irragionevole.

TIM rileva, anzitutto, che la condotta non avrebbe potuto essere considerata “grave” alla luce della giurisprudenza che rende quantomeno dubbia l'applicabilità della tesi del “primo contatto” all'informativa presente sul canale *web* e nello *spot* Magnifica.

In secondo luogo, quanto all'ampiezza di diffusione della pratica, risulterebbe illogica e contraddittoria la parametrizzazione della sanzione in considerazione dell'effetto potenziale su “oltre 78.000 utenti” riconosciuto dall'AGCM, atteso che il numero di reclami relativi alle offerte oggetto di istruttoria risulta quantitativamente irrisorio e, come rilevato dalla stessa Autorità, ammontava a circa l'1% delle attivazioni.

La pratica avrebbe avuto, quindi, un impatto limitatissimo.

In terzo luogo, nella quantificazione della sanzione non sarebbe stata tenuta in considerazione l'opera svolta da TIM per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, avendo essa modificato le informative sul canale web e in quello televisivo e avendo garantito il diritto al rimborso effettivo ai consumatori.

9.1. – Le censure sono infondate.

9.2. – Il Collegio ritiene che l'AGCM, nella spendita del proprio potere discrezionale, si sia attenuta ai criteri individuati dall'articolo 11 della legge 689 del 1981, richiamato dall'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo, valorizzando le dimensioni dell'operatore, la gravità della violazione, le condizioni economiche dell'impresa e la pervasività della condotta.

Segnatamente, sotto il primo profilo, si è tenuto conto del fatturato del professionista nell'esercizio del 2021, pari a 12.396 milioni di euro.

In secondo luogo, l'Autorità ha evidentemente considerato la diffusione della pratica ingannevole e il potenziale impatto su un numero rilevante di utenti.

Non sono condivisibili, sul punto, le contrarie deduzioni di TIM, in quanto non risulta affatto “dubbia” l'applicabilità al caso di specie della tesi del “primo contatto” tra consumatore e professionista tramite il sito web.

Non assume rilevanza nemmeno il numero esiguo di reclami formulati dai clienti, in quanto come correttamente rilevato dalla difesa erariale, il grado di offensività non va determinato con riferimento al numero di segnalazioni in concreto pervenute alla Autorità, ma al potenziale lesivo delle pratiche commerciali sanzionate (*cfr.* TAR Lazio – Rima, Sez. I, 20 febbraio 2020, n. 2245).

Anche la durata delle condotte è stata puntualmente valutata dall'AGCM, che ha ritenuto cessata la pratica commerciale scorretta alla fine di marzo 2022.

La circostanza poi che TIM abbia collaborato (adottando talune misure di mitigazione) in corso di procedimento è stata valutata dall'AGCM come circostanza attenuante, idonea a bilanciare la circostanza aggravante della recidiva (atteso che la società ricorrente era stata già stata sanzionata per violazioni del Codice del Consumo).

La sanzione complessiva è, dunque, frutto di un prudente e ragionevole contemperamento di tutti i fattori di incidenza (positiva e negativa) sul *quantum*.

Non deve, inoltre, dimenticarsi che le sanzioni in esame devono pur sempre avere un livello minimo di deterrenza, per assicurare la finalità di prevenzione speciale e generale.

Del resto, anche con riferimento alla determinazione della sanzione, l'Autorità gode di un ampio potere discrezionale sia in sede di determinazione dei criteri in base ai quali stabilire gli importi delle sanzioni che con riferimento alla quantificazione specifica della somma.

10. – Alla luce delle sopra esposte considerazioni, tutti i motivi di ricorso sono infondati e la domanda di annullamento del provvedimento sanzionatorio deve essere, per l'effetto, respinta.

11. – Le spese seguono la soccombenza nei riguardi dell'AGCM, come da liquidazione in dispositivo.

Sussistono, invece, giusti motivi per disporne la compensazione nei confronti dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e di Iliad Italia S.p.A.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- a)* rigetta il ricorso;
- b)* condanna Telecom Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, a rifondere le spese di lite in favore dell'Autorità garante della

concorrenza e del mercato, che si liquidano in complessivi € 3.000,00, oltre accessori di legge;

c) compensa le spese di lite tra Telecom Italia S.p.A., Iliad Italia S.p.A. e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alberto Ugo

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO